

W starciu z budżetem partycypacyjnym: Praktyka tworzenia i wdrażania

Bigoszewski, Kazimierz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bigoszewski, K. (2017). W starciu z budżetem partycypacyjnym: Praktyka tworzenia i wdrażania. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(1), 123-145. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.1.7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

W starciu z budżetem partycypacyjnym. Praktyka tworzenia i wdrażania

Streszczenie

Autor koncentruje się na analizie zagadnienia budżetu partycypacyjnego. Przedstawia doświadczenia trzech lat jego wdrażania w warszawskiej dzielnicy Ursynów. Wskazuje bardziej na wnioski wypływające z praktyki niż z konfrontacji rzeczywistości z założeniami idei budżetu partycypacyjnego. Budżet partycypacyjny definiuje jako proces, którego celem jest umożliwienie społeczności uzyskania bezpośredniego wpływu na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego. W jego ramach mieszkańcy zgłaszają propozycje przedsięwzięć wartych sfinansowania. Jest to sposób włączenia ich w planowanie wydatkowania środków publicznych, które zostały oddane przez władze do ich dyspozycji. Autor formułuje tezę, że praktyka funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w Polsce obciążona jest licznymi wadami proceduralnymi. Samorządy nie zawsze wytwarzają właściwe wzorce dla jego realizacji. Zmagają się z problemem dopasowania tego typu budżetów do swoich realiów. Powielają często wzajemne błędy. Wyzwaniem jest, aby rady jednostek samorządowych wykorzystały swój demokratyczny mandat do aktywniejszego kształtowania procesów wydatkowania środków publicznych.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, finanse publiczne, samorząd terytorialny, polityka publiczna

Grappling with participatory budgeting. The practice of its creation and implementation

Abstract

The author focuses on the analysis of the participatory budgeting issue. He presents the outcomes of its three-year implementation in Warsaw's Ursynów District. He emphasises

¹ Autor jest urzędnikiem samorządowym w Warszawie i prezentuje, jak sam wskazuje, subiektywne poglądy na temat budżetu partycypacyjnego.

more the conclusions drawn from practice than from the confrontation of the reality with the assumptions of participatory budgeting. The participatory budget is defined as a process aimed at enabling the community to directly influence the decision to allocate part of the public budget. Within its scope the inhabitants report proposals for projects worth funding. It is a way of including them in the planning of spending public funds that have been given by the authorities at their disposal. The author formulates the thesis that the practice of the participatory budget functioning in Poland is subject to numerous procedural defects. Local governments do not always produce the right patterns for its implementation. They struggle to match these budgets to their realities and often duplicate mistakes. It is a challenge for self-government councils to use their democratic mandate to more actively shape public spending processes.

Keywords: participatory budget, public finance, local government, public policy

Budżet partycypacyjny w Polsce

Problematyka budżetu partycypacyjnego stała się tematem wielu debat. Jednocześnie brakuje polskich publikacji dotyczących realizacji budżetu partycypacyjnego. Trzeba zgodzić się z B. Martelą², który pisał, że odczuwalny jest deficyt prac poświęconych badaniu rozwiązań stosowanych w różnych jednostkach samorządowych oraz ich efektów. Te drugie są szczególnie istotne, ponieważ łatwiej badać różnice proceduralne, trudniej ocenić, czy budżety partycypacyjne rzeczywiście prowadzą do budowy kapitału społecznego oraz lepszego wydawania środków publicznych – co jest teoretycznie podstawowym powodem, dla którego są wdrażane. Bez takiej wiedzy trudno jest dawać rekomendacje odnośnie do rozwiązań w zakresie procedowania budżetu partycypacyjnego.

Zakładam, że partycypacja to różne formy współuczestniczenia. Budżet partycypacyjny (zwany też obywatelskim) jest procesem, który umożliwia społeczności bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia, które bezpośrednio zgłaszają mieszkańcy³. Jest to zatem sposób włączenia ich w planowanie wydatkowania środków publicznych, które zostały oddane przez władze do ich dyspozycji.

Historia budżetów partycypacyjnych sięga lat 80. zeszłego wieku. W brazylijskim mieście Porto Alegre narzędzie to zostało zastosowane po raz pierwszy. Obecnie

² B. Martela, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012, s. 31.

³ *Wrocławski Budżet Obywatelski: definicja*, Urząd Miasta, Wrocław 2016.

taka forma udziału mieszkańców w planowaniu budżetu stosowana jest w wielu krajach na całym świecie. W Polsce mieszkańcy Płocka po raz pierwszy współtworzyli budżet. W latach 2003–2005 Urząd Miasta, PKN Orlen i Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyły tak zwany „fundusz grantowy”. W jego ramach lokalne organizacje pozarządowe ubiegały się o dofinansowanie swoich projektów. Następnym był Sopot, w którym w roku 2011 uchwalono „budżet obywatelski”. Dzisiaj na jego wprowadzenie zdecydowało się ponad 80 miast oraz kilka powiatów i województw. Są to samorządy bardzo różnorodnych jednostek, zarówno pod względem powierzchni, liczby mieszkańców, poziomu zamożności, uwarunkowań społecznych oraz politycznych⁴. Funkcjonuje on w dużych miastach wojewódzkich, takich jak Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań, ale też średnich, takich jak Elbląg, Tarnów czy mniejszych jak Myszków, Żory i Karpacz.

Uchwalanie budżetu partycypacyjnego ma podstawy prawne. Może on być legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Rady mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu swojej jednostki, która zostanie wydatkowana zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu⁵.

Procedura podejmowania decyzji w sprawie budżetu partycypacyjnego (BP) może być dostosowana do lokalnych warunków. Nie doszło jednak do uzgodnienia rozwiązań i wzorców. Część samorządów w swoich regulaminach BP nie ogranicza inwencji uczestników. Mieszkańcy mogą opracowywać pomysły na wydatkowanie środków w obszarze wszystkich kompetencji gminy. Część samorządów narzuciło ograniczenia i nie pozwalają na zgłaszanie projektów „miękkich”. Oznacza to, że budżet partycypacyjny obejmuje wyłącznie kwestie infrastrukturalne.

Niektóre samorządy zdecydowały o objęciu budżetem obywatelskim obszaru całej gminy. Druga grupa to takie, w których budżet funkcjonuje na poziomie terytorium wyznaczonym podziałem jednostek pomocniczych samorządu, czyli dzielnic bądź osiedli (w miastach).

Trzecia i najliczniejsza grupa samorządów to te, w których mieszkańcy mogą zgłaszać pomysły zarówno o ogólnomiejskim charakterze, jak i dotyczące najbliższej okolicy. Jednocześnie większość samorządów wprowadza takie warunki, jak ograniczenia wiekowe, meldunkowe, związane z pełną zdolnością do czynności prawnych czy miejscem zamieszkania⁶. Różne są też procedury oceny i wyboru projektów.

⁴ W. Kębliński, *Budżet partycypacyjny w Polsce: wielka ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.

⁵ *Budżet partycypacyjny*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa.

⁶ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja Batorego, Warszawa 2013, s. 9.

Jak to jest w Warszawie?

W Warszawie w 2013r. powołano w dzielnicach stolicy zespoły ds. budżetu partycypacyjnego. Oprócz urzędników i radnych (z rad dzielnicy i rad osiedli), zaproszono również osoby z organizacji pozarządowych oraz mieszkańców. W wyniku ich prac powstał budżet partycypacyjny na rok 2015 i był on pierwszym tego typu przedsięwzięciem przeprowadzonym na taką skalę w Warszawie.

W Regulaminie przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2017 znajdują się kluczowe informacje i założenia. Prezydent m.st. Warszawy określił m.in. limity dla dzielnic kwot przeznaczonych na realizację budżetu partycypacyjnego (od 1 proc. do 2 proc.). Ostateczne decyzje podejmuje Zarząd Dzielnicy. Określa on, czy w danej dzielnicy przewidziano możliwość zgłaszania projektów zlokalizowanych na nieruchomościach niebędących własnością m.st. Warszawy lub na nieruchomościach stanowiących własność m.st. Warszawy obciążoną na rzecz osób trzecich.

Projekty muszą mieścić się w zakresie zadań własnych m.st. Warszawy przypisanych do realizacji dzielnicom lub jednostkom.

W ramach budżetu partycypacyjnego może być zgłaszany projekt, który:

- 1) musi być możliwy do zrealizowania w ciągu jednego roku,
- 2) powinien być zlokalizowany na terenie należącym do Miasta (w niektórych dzielnicach akceptowalne są propozycje projektów dotyczące terenów niebędących we władaniu m.st. Warszawy, pod warunkiem dołączenia do formularza zgłoszeniowego zgody dysponenta terenu na wykorzystanie tego terenu do celów realizacji budżetu partycypacyjnego),
- 3) teren ten powinien być ogólnodostępny,
- 4) projekt musi mieścić się w zadaniach własnych m.st. Warszawy, przypisanych do realizacji dzielnicom i jednostkom (m.in. Zarząd Dróg Miejskich, Zarząd Oczyszczania Miasta itp.).

W Warszawie proceduje się więc corocznie 18 budżetów partycypacyjnych na poziomie dzielnicowym (budżet ogólnomiejski nie jest w to włączony).

W 2016r. największe zainteresowanie głosowaniem odnotowano w dzielnicy Ursynów, gdzie udział wzięło aż 15,51 proc. mieszkańców tej dzielnicy. Na kolejnych miejscach pod względem zainteresowania znalazły się dzielnice: Mokotów (12,92 proc.), Wawer (12,10 proc.) oraz Włochy (11,29 proc.). Najmniej mieszkańców głosowało na Białolące (6,21 proc.).

Weryfikację szczegółowej projektów dokonuje urząd dzielnicy właściwy miejscowo lub jednostka organizacyjna m.st. Warszawy właściwa merytorycznie. Należy podkreślić, że poza weryfikacją pozostawały kwestie merytoryczne oraz celowość realizacji pomysłów.

Władze samorządów decydują także o wysokości budżetu przeznaczonego do dyspozycji mieszkańców. W Warszawie i Łodzi, które zwykle przedstawiane są jako przykłady „największego” w Polsce budżetu partycypacyjnego – są to wartości w Warszawie 58 588 894 zł, co stanowi odpowiednio 0,4 proc. wydatków całego miasta i 2,4 proc. wydatków inwestycyjnych oraz w Łodzi 40 mln zł – 1,1 proc. i 6,6 proc. Z drugiej strony w miastach mniejszych, jak np. Świdnica, gdzie budżet partycypacyjny wynosi 3 mln zł, są to poziomy 2,3 proc. i 10,3 proc.

Problemy dotyczące wdrażania budżetu partycypacyjnego

Podczas wielu debat na temat budżetu partycypacyjnego dominujące wydają się opinie wskazujące na korzyści społeczne i ekonomiczne związane z wprowadzaniem BP. Jednak z powodu, jak już wspomniano, braku pogłębionych analiz dochodzą do głosu opinie opierające się tylko na idealistycznych wyobrażeniach, a ponadto

towarzyszy im niski poziom refleksji i podejście bezkrytyczne⁷. Jednocześnie nie powinniśmy się spodziewać, że wprowadzanie nowych rozwiązań dotyczących zarządzania środkami publicznymi może się odbywać w sposób bezproblemowy.

Dlatego uważam, że należy przyjrzeć się niektórym aspektom zaproponowanych rozwiązań, przede wszystkim konstruowaniu budżetu oraz współpracy grup społeczności lokalnych pomiędzy sobą i urzędem podczas procedowania nowych zadań. Również należy się pochylić nad zapisami regulaminowymi, które mogą prowadzić do sytuacji konfliktowych albo takich, w których nie wiadomo, jak postępować.

Trzeba przede wszystkim podkreślić, że wprowadzenie budżetu partycypacyjnego stawia na głowie przyjęty sposób konstrukcji budżetu gminy (dzielnicy). Dotychczas zaczynało się od określenia koniecznych, wynikających z przepisów wydatków, oszacowania środków na rozpoczęte już inwestycje lub na działania zgodne z przyjętą strategią rozwoju. Obecnie należy odrzucić to podejście, ponieważ projekty z budżetu partycypacyjnego mają bezwzględny priorytet. Czyli najpierw należy zaplanować w budżecie wydatki zaproponowane przez mieszkańców, a dopiero potem dopasować do nich resztę potrzeb. I nie dotyczy to tylko kosztów nowych projektów, lecz także kosztów eksploatacji już zrealizowanych w ramach budżetów inwestycji. Projekty, mimo że są jednoroczne – rzutują na wieloletnie wydatki na ich utrzymanie. A więc zarówno wydatki inwestycyjne, jak i bieżące muszą być konstruowane przez pryzmat zwyczajnych wniosków.

Kolejnym zagadnieniem jest to, czy budżet jest znaczący finansowo. Na spotkaniach z mieszkańcami pojawiają się niekiedy opinie wskazujące, że budżet partycypacyjny w Warszawie to niewielki procent budżetu, a więc nie odgrywa istotnej roli w jego uchwalaniu. Uważam tę opinię za nietrafną. Pamiętać trzeba, że każda jednostka samorządowa ma wydatki sztywne, które muszą być dokonane z przyczyn wynikających z obowiązków ustawowych lub podjętych wcześniej zobowiązań. Na przykład wydatki na oświatę (na Ursynowie ok. 60 proc. budżetu), spłaty kredytów oraz wydatki na płace, energię elektryczną itp. w znacznej mierze ograniczają możliwości dowolnego kształtowania budżetu. Oczywiście można obciąć środki na ochronę środowiska, utrzymanie dróg, kulturę – tylko czy naprawdę o to chodzi?

Na marginesie warto dodać, że wysokość obecnie proponowanych kwot jest uzależniona, zgodnie z regulaminem, od wysokości budżetu dzielnic. W latach 2011–2017 stanowiłyby od 9 do 33 proc. budżetu inwestycyjnego.

Procedując budżet partycypacyjny, w pewnym stopniu zakłócamy również ciągłość planowania budżetu, przyjmując wersję – „co roku coś nieprzewidzianego” (cykliczność

⁷ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 6.

jest jedną z podstawowych cech budżetu partycypacyjnego⁸) i nie oznacza to, że konstrukcja budżetu „tradycyjnego” nie jest cykliczna. Jednak uważam, że planowanie powinno przede wszystkim skupiać się na długofalowych analizach finansowych, żeby właściwie zgrać dochody i potrzeby wydatkowe, a nie priorytetowo traktować zadania jednoroczne, konieczne do realizacji w kolejnym roku i finansowanie ich eksploatacji w następnym okresie.

Ponieważ projekty są „święte”, w razie „wahnięć” dochodów należałoby najpierw obciąć wydatki zaplanowane już wcześniej i o ile część zwycięskich projektów „miękkich” w miarę prosto może być wpasowane w budżet, zastępując wcześniej zaplanowane, to w wypadku wydatków inwestycyjnych nie jest to już takie proste. Może dojść do sytuacji, że zagrożone zostaną, z przyczyny odsunięcia ich realizacji w czasie, planowane wcześniej inwestycje, np. z powodu wygaśnięcia terminów ważności uzgodnień dokumentacji lub powiązań ich realizacji z innymi zadaniami.

Priorytety rozwojowe jednostki samorządowej

Jak stwierdza W. Kębłowski, reforma tworzenia budżetu partycypacyjnego ma na celu przekazanie mieszkańcom bezpośredniego wpływu na wszystkie najważniejsze aspekty miejskiego życia: od kwestii mieszkaniowych, transportowych i społecznych, po kulturalne, edukacyjne i środowiskowe. Mieszkańcy mają nie tylko mieć prawo do wzięcia udziału w dyskusji i do podejmowania wspólnych decyzji, ale przede wszystkim mają przyjąć wspólną odpowiedzialność za miasto⁹.

Podkreśla się również, że fundamentalną cechą budżetu partycypacyjnego jest brak jego ograniczenia wyłącznie do poziomu lokalnego¹⁰. Zgodnie z tym założeniem regulamin budżetu partycypacyjnego w Warszawie stanowi, że „w celu umożliwienia [uczestnictwa] mieszkańcom zainteresowanym przygotowaniem projektów (...) organizuje się otwarte dyskusje na temat priorytetów rozwojowych dzielnic”¹¹. W regulaminach innych miast są również nawiązania do strategii rozwoju (np. Wrocław¹², Poznań).

Tylko jak się mają te deklaracje do środków przeznaczanych na realizację wniosków składanych do budżetu oraz do czasu, w którym mają być one wykonane?

⁸ Ibidem, s. 8–9.

⁹ K. Pobłocki, *Prawo do odpowiedzialności*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013, s. 32.

¹⁰ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 8–9.

¹¹ Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2017.

¹² *Wrocławski Budżet Obywatelski: zasady*, op.cit.

W rzeczywistości przygotowywane i realizowane są projekty pozwalające na przeprowadzenie punktowych zmian lokalnej przestrzeni, co może skutkować tym, że zgłaszanie ich odciągnie uwagę społeczności lokalnej od całościowej koncepcji kreowania wydatków miasta. Zgadzam się, że bardziej wartościowe, ale i trudniejsze, byłoby prowadzenie działań z udziałem mieszkańców i ekspertów nad projektem całego budżetu na kolejny rok¹³.

Kosztom ubocznym BP jest to, że w procesie jego uchwalania marginalizuje się strategię rozwoju i wieloletnie plany inwestycyjne. Tymczasem to one powinny być osią budowy corocznych budżetów. Problemem jest to, że miasto nie stawia przed budżetem obywatelskim określonych celów oraz nie wypracowuje mechanizmów umożliwiających wpisywanie się przedsięwzięć zgłoszonych w ramach BP w strategiczną wizję rozwoju miasta. Przyczynia się to do chaosu i wzrostu poziomu nieprzewidywalności. Poszczególne przedsięwzięcia zgłaszane i wybierane przez mieszkańców w kolejnych latach mogą być ze sobą sprzeczne, podatne na mody i emocje określonych grup¹⁴.

Istniejące regulacje nie pozwalają również na podział środków według tzw. „inwersji priorytetów”, czyli przyznawania odpowiednio większych środków najbardziej potrzebującym grupom społecznym i obszarom miasta¹⁵. Nie ma także mechanizmów zapewniających, by nie pojawiła się nadreprezentacja którejś z grup¹⁶.

Problem racjonalności i efektywności uchwalonego budżetu

Wprowadzeniu BP towarzyszyło założenie o racjonalności tego procesu w zakresie wydatkowania pieniędzy publicznych¹⁷, gdyż budżet ten m.in.:

- ułatwia identyfikację najistotniejszych potrzeb największej części mieszkańców,
- pozwala skutecznie odpowiadać na ich oczekiwania¹⁸.

Pojawiają się jednak głosy, że budżet obywatelski w procedowanym kształcie będzie koncentrował się na sprawach łatwych i przyjemnych. Każdy będzie wołał zgłosić np. pomysł budowy nowej ścieżki rowerowej, bo to widać, a nie remont sieci

¹³ B. Dominiak, *Budżet partycypacyjny wystartował. Są zmiany. Czy korzystne?*, www.haloursynow.pl/artykuly/budzet-partycypacyjny-wystartowal-sa-zmiany-czy-ko,4873.htm

¹⁴ D. Kraszewski, K. Mojkowski, op.cit., s. 22.

¹⁵ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 25.

¹⁶ Budżety obywatelskie.pl, Fundacja Instytut Myśli Innowacyjnej.

¹⁷ B. Martela, *Ile partycypacji w budżecie obywatelskim?*, <http://archiwum.partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budziecie-obywatelskim/>

¹⁸ *Budżet partycypacyjny*, Ministerstwo Cyfryzacji, op.cit.

kanalizacyjnej, bo tego nie widać. Czyli sprawy „łatwe i miłe” będą realizowane na wnioski mieszkańców, a „trudne i niewidoczne” na wniosek władz samorządowych. To zaś w dłuższej perspektywie może rodzić naciski, by coraz więcej pieniędzy przesuwano do budżetu obywatelskiego, bo w opinii społecznej to on będzie robił „dobre” rzeczy¹⁹.

Takie zasady mogą spowodować rozproszenie sił i środków. Za kwotę 6,2 mln zł, jaką w 2017 r. planuje się wydać na Ursynowie w ramach BP, można byłoby wybudować nowe przedszkole lub dokonać wykupu gruntów pod nową szkołę czy ulicę, która w przyszłości będzie obsługiwać tereny przewidywane w miejscowych planach zagospodarowania pod nowe osiedla lub usługi generujące znaczące dochody dla gminy. Zgłoszony projekt do budżetu partycypacyjnego na wyciszenie sal w szkole za ponad 200 tys. zł zmniejszy pulę na remonty obiektów oświatowych. Zakładam, że wygłuszenie korytarza jest ważne, lecz dla zarządcy obiektu dużo ważniejsza jest wymiana pokrycia dachu, który przecieka, naprawa wysłużonej instalacji wodociągowej lub kanalizacyjnej w szkole i realizacja zaleceń odpowiednich służb. Jeżeli tego nie zrobimy, to placówka po prostu będzie musiała być zamknięta. Również kwota 50 tys. zł na wykonanie muralu na ścianie budynku spółdzielczego jest dla mnie trudna do zaakceptowania, jeżeli znam liczbę wystąpień placówek oświatowych o pomalowanie szatni, remont łazienek czy ogrodzenia.

Ponadto warto zauważyć, że zbudowanie placu zabaw za 230 tys. zł to wysiłek dla urzędników niemal identyczny jak wybudowanie szkoły za 10 mln zł. Nawet stworzenie siłowni za 30 tys. zł wiąże się z niewiele mniej skomplikowanymi procedurami. W obu przypadkach należy zamówić projekt, uzyskać właściwe decyzje i w postępowaniu przetargowym wybrać wykonawcę. A więc zrobienie 15 dodatkowych drobnych zadań może być przyczyną słabszego nadzoru nad sprawami priorytetowymi i co za tym idzie skutkować słabszym przygotowaniem najistotniejszych inwestycji i ich kontroli.

Zachodzi niebezpieczeństwo, że skupiając się na działaniach polepszających jakość życia w krótkim czasie, możemy przegapić rzeczy ważniejsze w dłuższej perspektywie. Możemy też zwyczajnie wydać pieniądze, które należało przeznaczyć na budowę inwestycji podstawowych. I co się stanie, gdy zabraknie terenów pod rzeczy „miłe”? Może wtedy społeczności skupią się na rzeczach „koniecznych”? Tylko trudno je wybudować w rok, a ten termin zakłada regulamin budżetu partycypacyjnego w Warszawie.

¹⁹ J. Neneman, *Budżet obywatelski – mieszane uczucia*, „Sprawy Samorządowe”, 27.07.2011.

Warunki oceny wniosków

W konstruowaniu budżetu z uwzględnieniem zadań partycypacyjnych pojawia się kolejny istotny problem. Dotyczy on właściwej wyceny ich kosztów. Łatwo jest oszacować np. budowę odcinka chodnika, lecz co zrobić z inwestycjami, których wartość można ocenić dopiero po wykonaniu kosztorysów inwestorskich, na podstawie projektu. Zdarza się, że z przyczyn wymagań organów zatwierdzających lub konieczności zastosowania rozwiązań trudnych do przewidzenia podczas przygotowywania wniosku, koszt zadania znacząco różni się od założonego przez wnioskodawcę.

Przykładem takim może być projekt budowy pasów rowerowych na Ursynowie. Były one wykonywane po raz pierwszy. Dlatego ani wnioskodawcy, opierając się na szacunkach umieszczonych na stronach Urzędu Miasta, ani urzędnicy nieposiadający doświadczenia w realizacji takich zadań, nie ocenili właściwie koniecznych wydatków. W rzeczywistości będą one kosztowały co najmniej trzy razy więcej niż założono, gdyż dopiero projekt pierwszej ulicy wskazał konieczność wybudowania nowych dojeżdż do tworzonych miejsc postojowych, przejść dla pieszych, nowych azyli itd., bez których dokumentacja nie uzyskaby akceptacji organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Ogólnopolską bolączką jest niedoszacowanie kosztów inwestycji finansowanych w ramach budżetu partycypacyjnego. Wynika to z rozmów prowadzonych z wykonawcami projektów. Jest to skutek po pierwsze, presji wnioskodawców na potanieenie realizacji, by dać większe szanse wyboru projektu, a po drugie, krótkiego terminu ich oceny. Następnie, w czasie konsultacji z nimi dokumentacji technicznej wywierane są naciski na wybór bardziej kosztownych rozwiązań. Powoduje to podczas realizacji albo wybór tańszych rozwiązań projektowych, albo konieczność etapowania inwestycji, co może oznaczać przesunięcie wykonania całości zadania w bliżej nieokreśloną przyszłość.

W wypadku zadań inwestycyjnych umieszczanych w budżecie „tradycyjnym” przy inwestycjach rozłożonych na lata można wykonać przed ich rozpoczęciem ekspertyzy, pogłębione analizy lub koncepcje pozwalające na właściwe oszacowanie przyszłych kosztów. Czas kilku czy kilkunastu dni na ocenę zgłoszonych wniosków nie daje szans na trafne szacunki w razie zgłoszeń nietypowych, opisanych w sposób bardzo ogólny (w bieżącym roku zgłoszono np. park wodny z kilkudzaniowym opisem). Chyba można powiedzieć o pewnej nierówności szans – wnioskodawca ma dwa miesiące na przygotowanie jednego projektu, urzędnik ma dwa tygodnie na ocenę wniosków (na Ursynowie w br. zgłoszono prawie dwieście projektów), wykonując ją w czasie realizacji zadań wynikających z zakresu jego dotychczasowych obowiązków.

Przecież z powodu wprowadzenia budżetu partycypacyjnego nie zwiększono obsady wydziałów realizujących budżet.

Problemy wynikają także z czasu dostępnego na ocenę wniosków w Warszawie. Urzędnicy powinni mieć miesiące wiosenne na wdrażanie wniosków z poprzedniego roku, przygotowywanie dokumentacji projektowej, opracowywanie postępowań projektowych itd. Tymczasem nowy harmonogram prac powoduje opóźnianie w realizacji projektów (samo pozyskanie map do celów projektowych w Warszawie trwa ok. dwóch miesięcy). Zamiast budować w najlepszym okresie, jakim są wakacje, prace rozpoczyna się na jesieni, co powoduje pewną ich nieracjonalność (np. place zabaw powstają dopiero przed zimą). Powoduje to uzasadnione niezadowolenie wnioskodawców.

Pojawiają się propozycje, które wzmacniają racjonalność procesu BP. Na spotkaniach osób zaangażowanych w dzielnicach Warszawy w przygotowanie budżetu partycypacyjnego zgodnie postulowano ustanowienie budżetu w formule dwuletniej – pierwszy rok na przygotowanie inwestycji, drugi na realizację. Przemawiają za tym również procedury uzgodnień i umów z dystrybutorami mediów. W Warszawie np. standardowe umowy z dostawcą energii elektrycznej mają terminy 18 miesięcy. Czy wobec tego powinny być opiniowane negatywnie wszystkie projekty, w których występuje potrzeba zasilania oświetlenia lub innych urządzeń?

Zagrożenia trudne do uniknięcia

Reforma wdrażania budżetu partycypacyjnego zgodnie z założeniem zamiast obdarzać przywilejami wybrane grupy posiadające dostęp do władzy i siłę przebić, ma pozwolić na określanie i zaspokajanie potrzeb wszystkich grup społecznych mieszkańców²⁰.

Zachodzi jednak prawdopodobieństwo, że niekoniecznie duża w skali gminy grupa mieszkańców, lecz połączona pewną ideą lub interesem, posiadająca duże możliwości komunikacyjne, zdominuje debatę publiczną i przeforsuje rozwiązania dobre dla niej, a niekoniecznie dla całej społeczności lokalnej.

Przykładem takich działań na Ursynowie mogą być pasy rowerowe, które, mimo iż mają więcej przeciwników niż zwolenników (ponieważ likwidują dziesiątki deficytowych miejsc parkingowych wzdłuż ulic), zostały wprowadzone do budżetu. Zadziałało tu silne i dobrze zorganizowane lobby rowerowe.

²⁰ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny EWALUACJA*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 8.

Innym przykładem był wniosek dotyczący budowy toru motorowego. Jestem prawie pewien, że gdyby nie zastrzeżenia wynikające z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz słabej infrastruktury drogowej, grupa miłośników tego sportu z całej Warszawy mogłaby przeforsować ten projekt, lokując go na obszarze, którego mieszkańcy są mu przeciwni.

Również wybór projektu z pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego na Ursynowie, który pochłonął całość środków przewidzianych na budżet, tzn. budowa ośrodka wsparcia osób niepełnosprawnych, wygrał w wyniku szeroko zakrojonej akcji, przy współdziałaniu radnych i władz dzielnicy, a więc trudno tu mówić o oddolnej inicjatywie mieszkańców. Muszę tu podkreślić, że uważam budowę ośrodka za jak najbardziej potrzebną, a wręcz konieczną, jednak powinien on zostać zrealizowany w innym trybie i trudno mi uwierzyć, że największa grupa mieszkańców uważała to zadanie za najbardziej potrzebne w swoim otoczeniu.

Teoretycznie budżet partycypacyjny wspomaga integrację społeczności lokalnej²¹, lecz w rzeczywistości może wręcz ją antagonizować. Zarówno z powodu ograniczonych środków do podziału, jak i z powodu braku możliwości rzeczywistych działań przeciw niechcianym wnioskom wystąpi rywalizacja pomiędzy wnioskodawcami, a raczej grupami mieszkańców stojącymi za zgłaszanymi wnioskami. Można więc sobie wyobrazić, że aby wygrać, stosuje się różne, nawet nie do końca etyczne działania. Może na to wskazywać np. różnica liczby złożonych wniosków w formie papierowej w kolejnych latach. W 2005 r. na Ursynowie było to ponad 4 tys., natomiast po wprowadzeniu obowiązku legitymowania się przy składaniu głosu było ich tylko 475. W głosowaniu elektronicznym nie było takiej różnicy (odpowiednio 7486 głosów w 2015 i 9265 w 2016 r.). Podobnie było w innych dzielnicach. Oczywiście oznacza to również wzrost odpowiedzialności za podpisanie wniosku. Nie podpisuje się już papierka, który został podsunęty przez sąsiada lub dozorcę bloku, lecz oddaje się głos na to, co naprawdę chcemy, żeby było zrealizowane, bo przecież „poświęciliśmy” swój czas na przeanalizowanie zgłoszonych projektów i udanie się do punktu głosowania.

Wydaje się, że szczególnie w wypadku projektów lokalnych mogą wystąpić starcia. Właściciele psów, którzy chcą zająć przestrzeń pod wybieg dla swoich zwierząt, na pewno nie będą popierani przez starsze osoby, które widzą w tym miejscu ławki do odpoczynku czy tych, którzy chcą tam mieć boisko. Trudno jest więc w takim wypadku określić wspólne potrzeby mieszkańców i sformułować najbardziej zadowalające wszystkich propozycje, o ile można w ogóle mówić o wnioskach satysfakcjonujących całe społeczności lokalne.

²¹ *Budżet partycypacyjny*, Ministerstwo Cyfryzacji, op.cit.

Konsultacje wokół budżetu partycypacyjnego

Urząd m.st. Warszawy wraz z wyłonioną organizacją pozarządową prowadził akcję poinformowania mieszkańców o zasadach realizacji budżetu partycypacyjnego. Odbływały się konsultacje społeczne, które dotyczyły przebiegu opracowania budżetu w dzielnicach (np. podział kwoty przeznaczonej do dyspozycji mieszkańców na poszczególne obszary). W ramach tej kampanii zarówno w Urzędzie Miasta, jak i w Dzielnicach sfinansowano:

- spotkania informacyjno-konsultacyjne prowadzone przez moderatorów,
- emisje spotów radiowych, telewizyjnych i internetowych,
- ogłoszenia w prasie (ogólnokrajowej i lokalnej) oraz w Internecie,
- plakaty informacyjne, ulotki, informatory,
- spoty w komunikacji miejskiej,
- ogłoszenia w wiatach na przystankach autobusowych i bankomatach.

Chciałbym podkreślić, że nie spotkałem się z dialogiem społecznym podczas procedowania budżetu na Ursynowie. Na zorganizowane przez Urząd spotkania przychodziło stosunkowo niewiele osób – głównie wnioskodawcy. Trudno w takiej sytuacji mówić o płaszczyźnie dialogu i wypracowywaniu wspólnych stanowisk.

Raczej daleko od pojęcia dialogu znajdował się wniosek budowy terenu rekreacyjnego w miejscu zupełnie do tego nieodpowiednim, oddalonym od zabudowań i bez dróg dojazdu, zgłoszony jedynie z obawy, że zostanie wniesiony ponownie pomysł budowy toru motocyklowego, o którym wspominałem powyżej. Podobnie jak blokowanie terenów przez propozycję budowy obiektu pod nazwą „Rowerowe Miasteczko Ruchu Drogowego i park rekreacyjny na Kazury zamiast nowej zabudowy”. Wnioskodawczyni jasno dawała do zrozumienia, że druga część nazwy jest ważniejsza i nie zgodziła się na jej zmianę. Tylko że takie działania mogą zablokować również inwestycje bardziej użyteczne, a może po prostu ciekawsze, na które obecnie nie ma pomysłu lub środków. Lokowanie projektów na działkach, których funkcje nie są przewidziane w planach miejscowych lub władze nie podjęły jeszcze decyzji co do ich przyszłości, może spowodować ich zajęcie pod rzeczy „miłe”, a nie „konieczne”.

Zakładam, że przy starciach lobbystów na poziomie ogólnomiejskim niebezpieczeństwem jest wygrywanie silniejszych ośrodków nad obszarami słabszymi np. z powodu struktury wieku lub zatrudnienia. Mogłoby się zdarzyć, że antagonizacja obejmowałaby większe grupy mieszkańców. Dzielnice „silne” statusem i wiedzą swoich mieszkańców mogłyby blokować rozwój dzielnic mniej licznych i zamieszkałych przez osoby słabiej zaangażowane w życie społeczne. Bez właściwych regulacji może dojść do wykluczenia jakiejś grupy mieszkańców, szczególnie tych, których poziom uczestnictwa jest niski, np. ze względu na poziom wykształcenia, wiek lub dostęp do informacji²².

²² W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 23.

Niedoskonałości regulaminów procedowania budżetu partycypacyjnego

Dotkliwym utrudnieniem dla urzędników, a wręcz urzędu, jest niedoprecyzowanie zasad oceny złożonych wniosków. W wypadku dzielnicy Ursynów Zespół ds. budżetu partycypacyjnego 2017 miał trudności z określeniem formuły ogólnodostępności, czyli podstawowej zasady budżetu partycypacyjnego w Warszawie (na przykład w Puławach nie było takich ograniczeń i pieniądze poszły na wyposażenie szkół, służby zdrowia i policji²³). Po debatach Zespół ustalił, że ogólnodostępność oznacza dostęp przez 3 godz. tygodniowo dla zainteresowanych mieszkańców dzielnicy do efektów złożonego wniosku.

Czy zakup wyposażenia do pracowni komputerowej szkoły spełnia to kryterium, czy nie? Ze względu na istniejące potrzeby placówek członkowie Zespołu uznali, że jeżeli będzie dostęp do komputerów nie tylko dla uczniów, lecz również dla innych mieszkańców w ramach organizowanych zajęć, to kryterium to zostanie spełnione. Jeżeli jednak po jakimś czasie dyrekcja uzna, że nie ma potrzeby lub możliwości wpuszczania do obiektu osób innych niż uczniowie? I co zrobić, gdy w innym projekcie zaproponowano wyciszenie korytarzy szkoły, a w ramach dostępu do nich zaproponowano warsztaty na temat zagrożeń spowodowanych hałasem? Co będzie z wnioskiem na zakup szafek do szatni, tak bardzo potrzebnych w szkole?

Dyskusyjne jest, czy zgłoszone do realizacji parkingi dla samochodów ekologicznych można uznać za ogólnodostępne, ponieważ ze względu na ich ceny będzie to projekt skierowany do osób bogatszych, które stać na samochody elektryczne czy hybrydowe (aut z napędem gazowym nie uważam za ekologiczne). Należy wspomnieć, że po kolejnych dyskusjach zaostrożono kryteria tak, że praktycznie zostały wyeliminowane zadania realizowane wewnątrz budynków.

Brak jednoznaczności w ustaleniu tego kryterium prowadzi do sytuacji, w której te same programy mogą być przyjmowane w jednej dzielnicy, a w drugiej nie (co się zresztą zdarzyło w Warszawie). Chociaż trzeba wskazać, że wprowadzenie w 2016 r. możliwości definiowania kryterium dostępności przez zespoły ds. budżetu partycypacyjnego stanowiło postęp w stosunku do poprzednich regulaminów, gdzie takiej możliwości nie było i trzeba było przyjmować wyjaśnienia wnioskodawców, mimo że były one niekiedy nieprzystające do tego pojęcia w ogólnym odczuciu weryfikujących.

Obecnie nowe zapisy Regulaminu na rok 2017 określają, że definicja ogólnodostępności w każdej dzielnicy będzie znana przed etapem składania projektów – każdy

²³ K. Niklewicz, *Budżet obywatelski: wnioski z Puław*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

dzielnicowy zespół ds. budżetu partycypacyjnego, uwzględniając rekomendacje Rady ds. budżetu partycypacyjnego, ustali definicję ogólnodostępności, która będzie obowiązywała w danej dzielnicy – na podstawie tej definicji weryfikowana będzie ogólnodostępność projektów.

Wskażę jeszcze kolejną trudność związaną z oceną i realizacją projektów. Jest to kwestia zgody na lokowanie ich na gruntach niebędących w zarządzie jednostki samorządowej. W Warszawie dopuszczono do takich rozwiązań bez przygotowania procedur współpracy z podmiotami, na których ternie mają być nowe obiekty. Przecież ktoś musi je eksploatować i ktoś za nie odpowiadać w jak najszerszym tego słowa znaczeniu. Co się wydarzy, jeżeli zarządzający terenem, w wypadku Ursynowa spółdzielnie mieszkaniowe, cofną zgodę lub ogrodzą swój teren? Właściwe porozumienia powinny być podpisywane przed ich realizacją i akceptowane już na etapie wyrażania zgód na ich umieszczenie (regulamin wymaga od wnioskodawców dostarczenia jedynie zgód zarządzających terenami). W 2016 r., po zauważeniu tego niedopatrzenia, na Ursynowie rozwiązano problem poprzez zawieranie umów z zarządzającymi gruntami przed realizacją projektu.

Wnioski takie dotyczą przeważnie placów zabaw, siłowni itp. i dosyć jasne jest, jak je oceniać i jak powinna wyglądać współpraca między podmiotami, lecz został też zgłoszony projekt budowy szybu windowego w budynku pod nazwą „Usunięcie barier komunikacyjnych – montaż dźwigu osobowego”. W wypadku nie do końca określonej ogólnodostępności oraz zgody na inwestycje na terenach spółdzielni mieszkaniowych pewnym problemem była weryfikacja negatywna. Opis mówił: „Realizacja tego projektu będzie działaniem na rzecz mojego otoczenia w celu poprawy egzystencji społeczności (od dziecka do seniora) oraz lokalnej integracji międzypokoleniowej w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób mniej sprawnych”. Opiniujący powołał się na nieznajdowanie się takiej realizacji w zadaniach własnych gminy, zgodnie z zakresem działania ustalonym w ustawie samorządowej²⁴, lecz w interpretacji wnioskodawczyni jej zapisy pozwalają na zaakceptowanie projektu.

Powstaje pytanie, skąd wziąć środki na utrzymanie i ewentualne zamalowanie po kilku latach murali wykonanych w ramach budżetu partycypacyjnego na budynkach spółdzielczych, czego życzą sobie władze spółdzielni. Przecież takiego zadania nie można finansować zgodnie z kompetencjami powierzonymi warszawskim dzielnicom z ich budżetów, a więc brak jest w nich działu, rozdziału i paragrafu na opłacenie takich działań.

Również wyraźną luką w regulaminie, w mojej ocenie, jest brak konieczności zgód dyrekcji placówek oświatowych na wnioskowane projekty. Wydaje się dziwne,

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.

że osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo oraz za finanse nie mają decydującego głosu w tej sprawie. Na Ursynowie został zgłoszony wniosek zakupu do wszystkich szkół podstawowych szaf do wymiany książek między uczniami. Trzy szkoły odpowiedziały, że już realizują taki pomysł, a siedem innych, że nie chcą go wdrażać, podając różne uzasadnienia, jak np. brak miejsca. Mimo to wnioskodawca wskazał, że ich opinia, w świetle regulaminu budżetu partycypacyjnego nie jest wiążąca. Jak stwierdził inny mieszkaniec na spotkaniu, na którym prezentował wniosek ogólnodostępności wszystkich toalet w placówkach przedszkolnych – „dyrektorzy to urzędnicy i muszą robić, co im burmistrz każe”. Uważam, że nie powinny być tak traktowane zarządzające mieniem osoby, na które spadłyby później koszty eksploatacji i ochrony. Znane są przypadki konfliktów pomiędzy radą rodziców i dyrekcją placówki, mogące wręcz powodować zgłaszanie wniosków nieakceptowanych przez władze szkoły.

Powyższe wiąże się z pomysłami „uszcześliwiania na siłę”. Na Ursynowie został zgłoszony wniosek „Formikarium – mini mrowisko. 51 sztuk dla dzieci i młodzieży z ursynowskich placówek edukacyjnych”. Nie wiadomo, czy szkoły byłyby chętne do ich utrzymywania, czy potrafiłyby to robić i czy dzieci powinny rzeczywiście mieć takie pomoce edukacyjne? Ale ponieważ projekt ma bardzo niskie koszty i ma chwytliwą nazwę, więc nie ma przeciwwskazań dla kliknięcia na niego podczas internetowego głosowania.

Problemem również nierozwiązanym w sposób jednoznaczny jest dopuszczanie mylących nazw wniosków, co ma skutki podczas głosowań, gdy głosujący nie wnikają w treść opisów. Czasami podawane są nazwy ogólne lub nawet nieprawdziwe, nieopisujące rzeczywistych skutków realizacji. Jeżeli ktoś zgłasza na „Wodny plac zabaw w parku” bez przeczytania opisu, będzie miał staw bez oczyszczalni i z zabawkami typu beczka (koszt podany przez wnioskodawcę to 25 tys. zł). „Bezpieczne dojście do szkoły” oznacza w rzeczywistości likwidację miejsc do parkowania na placu przed szkołą. „Po prostu grilluj” – to plac do spotkań mieszkańców z opisem: „Ogrodowy drewniany taras o wymiarach 5x8 m przeznaczony jako miejsce spotkań w ursynowskim plenerze”. Głosując za „słuszną” sprawą, możemy wybrać nie to, co naprawdę chcieliśmy i spowodować niezadowolenie okolicznych mieszkańców, a przede wszystkim swoje.

Próbując, w porozumieniu z wnioskodawcami, zmienić nazwę projektu, by uczynić ją bardziej czytelną lub realistyczną, urzędnicy napotykają zarzuty o zbytnią ingerencję, a nawet o podejrzaną zamiarę (i hejt w Internecie). Co zrobić, gdy wiemy, że coś jest w tym miejscu planowane (np. ścieżkę rowerową proponuje się w miejscu, gdzie w niedalekiej przyszłości ma być budowana Południowa Obwodnica Warszawy)? Czy nie będzie to niegospodarność, jeśli ją wybudujemy? Na próby odrzucenia wniosku w odwołaniu powołano się na regulamin, który nie wskazuje na takie powody weryfikacji negatywnej.

Również na regulamin powoływali się projektodawcy miejsc rekreacji na terenach, dla których Dzielnica przeprowadziła już konsultacje społeczne mające określić, co powinno się na nich znaleźć. Odrzucający wniosek urzędnik uznał, że byłoby to złamanie umowy społecznej, lecz regulamin praktycznie nie wskazuje takich możliwości odmowy. I nie chodziło tu o próbę zahamowania tworzenia przestrzeni publicznej, która jest istotą miejskości. Chodzi raczej o zapobieżenie powstawaniu jej w sposób samorządny, a przez to możliwie nieracjonalny, co świadczyłoby o bierności miasta w kształtowaniu takich miejsc²⁵. Przykładem takiego działania jest zgłoszenie inwestycji na terenie planowanego parku, dla którego była wykonana koncepcja kilku wniosków z budżetu partycypacyjnego, które spowodowały, że przyjęty program przestał być możliwy do wykonania w przyszłości.

Po analizie doświadczeń lat poprzednich można wskazać też na kolejny problem. Otóż nie do końca przemyślany został mechanizm wyboru projektów do realizacji. Sprawia on, że przepada projekt lepszy, który teoretycznie zebrałby więcej głosów. Nie mieści się bowiem w sumarycznych limitach, do których wysokości można głosować (głosuje się na kolejne wnioski w ramach kwoty przewidzianej na dany obszar). W ten sposób wnioski o niższej wartości społecznej, ale tańsze mają większe prawdopodobieństwo wyboru.

Błędem było również dopuszczenie do realizacji wniosków, które mieściły się w limitach kwot przeznaczonych na dany obszar bez względu na to, czy uzyskały jakiegokolwiek poparcie. Na szczęście w nowym projekcie regulaminu przyjęto rozwiązanie, że „projekty, które nie uzyskały przynajmniej 10 proc. głosów ważnych oddanych w danym obszarze terytorialnym nie są rekomendowane do realizacji, nawet jeżeli kwota pozostała do rozdysponowania umożliwiałaby ich realizację”.

Braki w regulaminie oraz „poprawność społeczna” utrudniają odrzucanie projektów, które zgodnie z racjonalnością od razu powinny być uznane za nieakceptowalne. Oczywiście bardzo dużą rolę w tym procesie odgrywają władze dzielnic i od ich determinacji w „wycinaniu” bezsensownych projektów dużo zależy. Jest to zrozumiałe, bo to one, a nie wnioskodawcy realizują i eksploatują potem zgłoszone pomysły. Jednocześnie sytuację utrudnia podejście Centrum Komunikacji Społecznej, które nadzoruje w Warszawie realizację budżetów partycypacyjnych. Sformułowało ono jasny przekaz – „wątpliwości rozstrzygajmy na korzyść wnioskodawców”.

Podejście takie i, co za tym idzie, zapisy regulaminu są dziwne, jeżeli bierzemy pod uwagę założenie, że w procesie budżetu partycypacyjnego wszyscy uczestnicy muszą być traktowani jak równorzędni partnerzy, a żaden nie może być uprzywilejowany.

²⁵ K. Kajdanek, *Zróbmy sobie miasta*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.

Budżet partycypacyjny teoretycznie dąży do zniwelowania podziału na „mieszkańców” i „urzędników”, nadając im wspólną rolę „uczestników” procesu²⁶.

Nie powinno więc być tak, że zgodnie z regulaminem ocena jest jedynie formalno-prawna. Prowadzi to do sytuacji, że nawet bzdurne projekty są procedowane. Wydaje się, że autorzy regulaminu wyszli z założenia, iż władze i urzędnicy mają słaby ogłód sytuacji i nie znają prawdziwych potrzeb społeczności. Takie myślenie w dobie Internetu wydaje mi się jednak nieprawdziwe. W Warszawie do urzędu dzielnicy dziennie spływają setki pism, e-maili i zgłoszeń na specjalną linię telefoniczną, więc trudno sądzić, że samorząd jest wyalienowany.

Dodatkowo, w razie braków w projekcie (zła lokalizacja, zły kosztorys, złe rozwiązania), wnioskodawcy z jednej strony wymagają od urzędników uzupełnienia ich, jednocześnie argumentując w odwołaniach, że nie pomogli im oni właściwie opracować wniosku. Natomiast, gdy weryfikujący wskazują, że coś powinno się poprawić, od razu występuje zarzut manipulowania i wtrącania się w nie swoje sprawy.

Problem luk w regulaminie nie dotyczy tylko etapu weryfikacji wniosków. Brak jest rozwiązań regulujących sytuacje nadzwyczajne podczas ich realizacji. Oczywiście, już samo pojęcie sytuacji nadzwyczajnych wskazuje, że są one trudne do opisania, ale powinny być skonstruowane mechanizmy, które można uruchomić w momencie ich wystąpienia.

Nie przewidziano na przykład zmian przepisów. W 2016 r. zgłoszony został projekt doposażenia siłowni w urządzeniu dla dzieci. Norma, która została wdrożona już po jego wyborze do realizacji określiła, że urządzenia takie są niebezpieczne dla dzieci, wobec czego nie mogą być certyfikowane, co nie pozwala Urzędowi na realizację inwestycji.

Co ma zrobić Urząd, kiedy spółdzielnia mieszkaniowa przed rozpoczęciem prac budowlanych zmieni zdanie i nie da zgody właścicielskiej na wybudowanie placu zabaw? Jak ma postąpić, gdy po wykonaniu dokumentacji kosztorysowej okaże się, że wartość projektu znacznie przekracza przyjęty budżet? Czy może podjąć decyzję, by zmniejszyć zakres zadania?

Trzeba również podkreślić, że w Warszawie istotnym problemem są roszczenia byłych właścicieli działek, które zostały wskazane pod wnioskowane obiekty. W wypadku terenów wcześniej badanych posiadamy pewną wiedzę, choć nie jest to wiedza aktualna, ale dla nieruchomości dotychczas nieanalizowanych sprawa jest trudniejsza. Weryfikacja prowadzonych postępowań we wszystkich instytucjach, które prowadzą takie sprawy, zajmuje przeważnie ok. dwóch miesięcy, czyli znacznie

²⁶ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 24.

przekracza okres oceny zgłoszonego projektu. Co zrobić z placem zabaw, gdy teren, na którym stoi, stał się prywatny?

Z czysto organizacyjnego punktu widzenia, dla uniknięcia sytuacji niejasnych uważałbym za właściwe uzupełnienie listy osób popierających zgłoszenie projektu chociażby o numer PESEL. Niestety, zdarzyło się, że listy poparcia wyglądały dosyć niewiarygodnie przy kilku zgłoszonych projektach. Właściwie powinno to dyskwalifikować projekt, a nawet można by rozważyć skierowanie sprawy do właściwych organów, co przecież nie jest nikomu potrzebne.

Próba racjonalizacji idei budżetu partycypacyjnego

Można postawić sobie paradoksalne pytanie: czy budżet partycypacyjny rzeczywiście jest obywatelski? Pamiętajmy, że gdy powstała jego idea w Porto Alegre, najczęściej finansowanymi inwestycjami były budowa sieci kanalizacyjnej oraz ulic. Doprowadzono do poprawy poziomu edukacji dzięki budowie szkół miejskich, a w rezultacie trafnego priorytetowania założono nowe szpitale i ośrodki zdrowia²⁷. Jak widać, założeniem nie było „umilanie” życia, lecz modernizacja i rozwój miasta. I to całego miasta.

Choć budżet partycypacyjny funkcjonuje w skali społeczności lokalnej, której problemy często są mieszkańcom najbliższe, nie może skupiać się wyłącznie na potrzebach bezpośredniego otoczenia. Ograniczanie dyskusji do niewielkiego terytorium grozi wpadnięciem w tak zwaną „pułapkę lokalności”²⁸, skąd problemy systemowe są niedostrzegalne, a możliwość wpływu na rozwój całego miasta staje się minimalna. Trudno oprzeć się wrażeniu, że te procedury nie mogą stanowić o przekazaniu komukolwiek „prawa do miasta”.

Chciałbym przypomnieć, że w gminie Ursynów przed zmianą ustrojową wprowadzoną tzw. „ustawą warszawską” wdrożono procedury konsultacji zarówno Strategii Rozwoju, jak i Wieloletniego Programu Inwestycyjnego. Strategia konsultowana była ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami na terenie gminy, natomiast do planów inwestycyjnych mogli zgłaszać wnioski wszyscy zainteresowani: radni, organizacje i mieszkańcy, a także wydziały Urzędu. Zgłoszone projekty były oceniane poprzez nadawanie im wagi i końcowym wynikiem było uszeregowanie ich pod względem ważności. W wyniku oceny przez różne osoby i organizacje powstawał ranking

²⁷ A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s.100.

²⁸ M. Purcell, *Urban Democracy and the Local Trap*, „Urban Studies” 2006, Vol. 43, No. 11, za: W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 23.

wskazujący nie tylko to, co ma być realizowane, lecz także, w jakiej kolejności, co przy porównaniu z budżetami kolejnych lat dawało harmonogram planów inwestycyjnych.

Ocena wniosków nie była zerojedynkowa jak w budżetach partycypacyjnych, lecz wypadkowa punktacji wskazywała prawdziwe preferencje oceniających. Obecnie wygrywają projekty o wartości poniżej wartości przyjętego limitu wniosku, a pozostałe znikają z pola widzenia, bo nie ma możliwości ich hierarchizacji, co pozwalałoby rozpisnąć plan realizacji na kolejne lata. Tym sposobem, jak już wspomniałem, mogą przepaść ważne, lecz niemieszczące się w limitach zadania.

Uważam, że zaproponowane wówczas na Ursynowie rozwiązanie umożliwiało koncentrację na długoterminowych celach i priorytetach polityki miejskiej. Nie tylko na „małej infrastrukturze”; a więc wspierało tym samym prawdziwie zrównoważony (w znaczeniu zapewnienia analizy wszystkich kierunków koniecznych przemian) rozwój gminy.

Instytucja budżetu partycypacyjnego w Polsce zмага się z problemem, jakim jest kopiowanie rozwiązań zastosowanych wcześniej przez inne samorządy. Nie zawsze takie wzorce są właściwe, niekoniecznie też ich specyfika odpowiada wymaganiom konkretnych społeczności, a takie działanie naraża na powielanie błędów²⁹. Modele budżetu partycypacyjnego powinny być jedynie źródłem inspiracji i powinny być modyfikowane w zależności od miejsca, w jakim są stosowane³⁰. Kolejne lata wdrażania powinny stanowić materiał do analiz dających odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście wypełniane są założenia budżetu i czy nie powoduje on napięć w społeczności. Odpowiedź powinna stanowić podstawy do rekomendacji, jak usprawniać działania.

Należy pamiętać, że nie ma możliwości stworzenia procedur idealnych i zawsze mogą pojawić się sytuacje nadzwyczajne. Jak wskazałem, zarówno podczas oceny, jak i realizacji pojawiają się nieprzewidziane przypadki, z którymi nie wiadomo, jak postąpić.

Według mnie na pytanie, co w takich sytuacjach robić – powinna odpowiedzieć rada jednostki samorządowej, gdyż ona uchwala budżet i powinna mieć wpływ na to, co uchwala. Wynika to z kwestii reprezentatywności wnioskodawców³¹. Rada ma mandat społeczny, tymczasem trudno powiedzieć, że taki sam mandat posiada grupa mieszkańców skupiona wokół jakiegoś projektu. W pewnym sensie w procesie budżetu partycypacyjnego następuje osłabianie przedstawicielstwa rady, gdyż praktycznie nie ma ona wpływu na tematy zgłoszonych wniosków, a ponadto nikt nie zaprotestuje przeciw „obywatelskim” wnioskom zarówno z powodów proceduralnych,

²⁹ B. Martela, *Ile partycypacji...*, op.cit.

³⁰ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja...*, op.cit., s. 26.

³¹ J. Neneman, op.cit.

jak i społecznych. A przecież na każdego radnego głosowało wielokrotnie więcej mieszkańców niż na konkretny projekt.

Rada powinna się wypowiadać także w zakresie terenów przekazywanych pod inwestycje realizowane z budżetu partycypacyjnego. Przez kolejne lata na Ursynowie może nastąpić kompletne zagospodarowanie bez ładu i składu jedynych wolnych terenów, które powinny być objęte spójnymi koncepcjami pod przewidziane funkcje. Również ważny powinien być jej głos w wypadku terenów, które mogą być w przyszłości sprzedane. Wspomniany ośrodek integracyjny dla osób niepełnosprawnych na wskazanej działce blokować może rozwój tego obszaru pod inne funkcje. Inna sprawa, że wynika to z braku działek miejskich mogących być przeznaczonych na ten cel (potrzeba dobrego skomunikowania) oraz kompletnie niezrozumiałych zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, praktycznie uniemożliwiających zagospodarowanie tego terenu. Jednak kolejność może powinna być inna: najpierw sprzedaż działki, za uzyskane środki kupienie mniejszej pod funkcję tylko ośrodka i jego wybudowanie. Ale oczywiście byłoby to niemożliwie w procedurze budżetu partycypacyjnego.

Innym sposobem rozwiązywania sytuacji nadzwyczajnych mogłoby być powołanie zespołu przedstawicieli wszystkich stron, zapewniającego w miarę obiektywne rozstrzyganie pojawiających się problemów. W jego skład mogliby wchodzić przedstawiciele urzędu miasta, rady miasta, instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, jak również naukowcy i mieszkańcy.

Działanie rady lub zaproponowanego zespołu mogłoby również łagodzić konflikty społeczne, ponieważ spełniałby on rolę arbitrażu. Oczywiście nigdy nie doprowadzi się do pełnej zgody, ale może przynajmniej powstałaby płaszczyzna do dyskusji przed przyjęciem projektu, o którym wiemy z góry, że wywoła kontrowersje. Uważam, że takie rozwiązanie byłoby lepsze niż zastanawianie się po przyjęciu projektu, jak załagodzić negatywne skutki jego wdrożenia. Identyfikowanie głosów niezadowolenia jest ważne dla ulepszania metodologii budżetu partycypacyjnego³².

Muszę dodać, że bardzo popierana przez urzędników Urzędu Dzielnicy Ursynów, jako sposób zapobiegania konfliktom lokalnym, jest formuła głosowania przeciw wnioskowi, ale obawiam się trudności w jej wprowadzeniu. Myślę jednak, że przy tworzeniu nowych regulaminów taka opcja powinna być przeanalizowana, gdyż być może stanowiłaby ona rzeczywistą „wolę ludu” i odsunęła od Urzędu odium „bezmysłnych urzędasów”, realizujących bezrefleksyjnie zgłoszone pomysły. Według mnie, mechanizmy konsultacji pozwalają na wyrażanie swoich uwag zarówno za, jak

³² W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka historia...*, op.cit., s. 21.

i przeciw wnioskowi, wobec czego mają większą wartość społeczną niż głosowanie tylko za danymi propozycjami.

Patrząc na wdrażane w Polsce budżety partycypacyjne, można odnieść wrażenie, że są one wprowadzane w wersji „light” i niewiele mają wspólnego z pierwotnymi założeniami. Być może taki sposób działania jest właściwy w bogatych krajach, gdzie margines wolnych środków w jednostkach samorządowych pozwala na ich przeznaczenie na działania mające poprawić jakość życia, lecz w kraju na dorobku, takim jak Polska, środki te powinny być przeznaczone na stworzenie tej jakości. Tam, gdzie podstawowa infrastruktura już istnieje, łatwiej jest część budżetu przeznaczyć na „umilanie” życia.

Drugim podstawowym problemem budżetów partycypacyjnych jest poziom wiedzy ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Nadal wielu wierzy, że jest coś takiego jak „darmowy obiad”. W wypadku budżetu partycypacyjnego znaczna część mieszkańców, a wydaje mi się, że również radnych, nie rozumie, że jest on po prostu częścią budżetu jednostki samorządowej. Należy również pamiętać o zawiłościach polskiego prawa. Czasami coś, co wygląda naturalnie i logicznie, nie jest możliwe do zrealizowania chociażby z powodu zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub innych przepisów prawnych wyższego rzędu. Bez procesu edukacyjnego, w tym w szkołach, mieszkańcy nie rozumieją, jak działa samorząd i co to jest budżet partycypacyjny³³. Potrzebna jest chyba mobilizacja ruchów społecznych, które w postkomunistycznej Polsce są bardzo osłabione w przeciwieństwie do społeczeństw zachodniej Europy, gdzie silne są tradycje partycypacyjne³⁴.

Trzeba też podkreślić, że budżet to nie tylko wydatki, ale także dochody i jeżeli chcemy, żeby mieszkańcy ponosili odpowiedzialność za wydawanie środków, to niech mają wpływ na dochody. Bo inaczej z jednej strony będziemy mieli budżet obywatelski, gdzie mieszkańcy decydować będą o „dobrych” wydatkach, a z drugiej nieodłącznie władzę zwiększającą podatki i opłaty³⁵. Współrządzenie, w tym zarządzanie dochodami i wydatkami, wymaga podejmowania niekiedy koniecznych, choć niepopularnych decyzji. Może budżet obywatelski mógłby być dla społeczeństwa lekcją dokonywania wyborów, za które bierze się odpowiedzialność. Myślę, że większa świadomość dotycząca zasad działania samorządu i jego budżetu pozwoli zastanowić się, zanim

³³ W. Kęblowski, *(Nie)przemysłany budżet obywatelski*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.

³⁴ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka historia...*, op.cit., s. 17.

³⁵ J. Neneman, op.cit.

wyberze się projekt „miły” wobec istnienia potrzeb koniecznych dla zapewnienia właściwego rozwoju otoczenia.

Bibliografia

- Dominiak B., *Budżet partycypacyjny wystartował. Są zmiany. Czy korzystne?*, http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/raport_budzet_partycypacyjny_na_rok_2016.pdf
- <http://www.institutobywatelski.pl/14426/publikacje/raporty/raport-budzet-partycypacyjny-krotka-instrukcja-obsługi>
- Kajdanek K., *Zróbmy sobie miasta*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, <http://www.institutobywatelski.pl/20192/lupa-institutu/zrobmy-sobie-miasta/2>
- Kębłowski W., *(Nie)przemysłany budżet obywatelski*, <http://www.institutobywatelski.pl/11011/komentarze/nieprzemyslany-budzet-obywatelski>
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Fundacja Batorego, Warszawa 2014.
- Kuriata A., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, w: *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Martela B., *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie/perspektywy*, Uniwersytet Łódzki, yadda.icm.edu.pl/yadda
- Martela B., *Ile partycypacji w budżecie obywatelskim?*, Warszawa 2012, <http://archiwum.partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budziecie-obywatelskim/>
- Neneman J., *Budżet obywatelski – mieszane uczucia*, „Sprawy Samorządowe”, 27.07.2011.
- Niklewicz K., *Budżet obywatelski: wnioski z Puław*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013,
- Pobłocki K., *Prawo do odpowiedzialności*, w: M. Miessen, *Koszmar partycypacji*, tłum. M. Choptiany, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013.
- Rytel-Warzocho A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- www.budzetpartycypacyjny.pl Ministerstwo Cyfryzacji
- www.budzetyobywatelskie.pl/podstawowa-wiedza/
- www.budzetyobywatelskie.pl Fundacja Instytut Myśli Innowacyjnej
- www.haloursynow.pl/artykuly/budzet-partycypacyjny-wystartowal-sa-zmiany-czy-ko,4873.htm
- www.institutobywatelski.pl/16145/komentarze/budzet-obywatelski-to-naprawde-dziala
- www.isap.sejm.gov.pl/

www.mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny

www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf

[www.Raport z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2016. Urząd m.st. Warszawy](#)

[www.Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2017](#)

[www.twojbudzet.um.warszawa.pl](#) [www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-definicja](#)

[www.Wrocławski Budżet Obywatelski: definicja. Urząd Miasta Wrocław 2016](#)

www.wspolnota.org.pl

